



GT 05: O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A AUTONOMIA MUNICIPAL: A GESTÃO DOS SERVIÇOS SANITÁRIOS NO EIXO LONDRINA-MARINGÁ, DURANTE O PLANASA

Arthur Faiotto Carneiro¹

Leonardo Cassimiro Barbosa²

INTRODUÇÃO

A instauração da ditadura civil-militar (1964-1985) no Brasil trouxe o planejamento para o centro como estratégia política para legitimação das ações governamentais perante a sociedade. Essa estratégia foi fundamental para o alcance de metas, visto o plano dos militares para o desenvolvimento econômico ser semelhante ao de países avançados. Assim, foi implementado uma gestão governamental centralizadora, tecnocrática e autoritária³. O governo federal passa a se dedicar mais intensamente às questões urbanas, reconhecendo sua relevância no contexto da produção e reprodução do capital. Diversas intervenções tinham o objetivo de orientar o processo de urbanização em benefício dos interesses do capital, evitar descontentamentos sociais e reforçar a legitimidade do poder⁴.

Em 1971, é instituído o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que tinha por objetivo suprir a carência em até 80% de abastecimento de água e 60% de esgotamento sanitário nos municípios brasileiros até 1980. Com o Banco Nacional de Habitação (BNH) já estruturado, a instituição financeira assume então a função de realizar os repasses financeiros, mas para que isso pudesse ser concretizado, os municípios deveriam ceder/entregar suas estruturas físicas, administrativas e financeiras para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs)⁵

Essa tomada de decisão fortaleceu as CESBs, mas também excluiu os municípios que optaram por não transferir a administração dos sistemas de saneamento para os governos estaduais, dificultando o acesso à financiamentos para as obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário⁶. A transferência das responsabilidades de saneamento para as CESBs foi justificada como essencial para garantir a sustentabilidade financeira dessas Companhias. Contudo,

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPU-UEM/UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), arthur_faiotto@hotmail.com

² Professor Doutor, do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPU-UEM/UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), lcarbosa@uem.br

³ LUCHESE, P. T. Políticas públicas em saúde pública. São Paulo: Bireme/OPAS/OMS, 2004.

⁴ AQUINO, E. M. M. Z. A política urbana no Brasil pós-64. 1990. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

⁵ REZENDE, S.; HELLER, L.; LANZA QUEIROZ, A. C. Água, saneamento e saúde no Brasil: interseções e desacordos. Anuario de Estudios Americanos, Sevilla, v. 66, n. 2, p. 57–80, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.3989/aeamer.2009.v66.i2.317>. Acesso em: [15 nov. 2024].



esse objetivo não foi plenamente alcançado, já que as CESBs nunca se tornaram financeiramente viáveis⁷.

Neste contexto, o objetivo do trabalho é compreender as possibilidades que levaram três, dos treze municípios que compõem o Eixo Londrina-Maringá, a não transferirem a administração dos serviços sanitários à Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), permanecendo suas respectivas administrações autônomas durante período de vigência do Planasa. O procedimento metodológico adotado articula a revisão bibliográfica e a análise de documental.

O EIXO LONDRINA-MARINGÁ

O Eixo Londrina-Maringá destacou-se, ao longo da década de 1970, pela concentração de grande parte dos estabelecimentos industriais no estado do Paraná. Esse potencial industrial foi constatado e previsto em diversos planos regionais, como a Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU/PR) de 1973, o Projeto Técnico-Econômico dos Eixos Industriais do Paraná (PROEI) e os Planos Regionais Industriais das regiões Leste, Norte e Oeste (PRI), ambos elaborados em 1975⁸.

Tais planos serviram de base para a formulação do Projeto Metrópole Linear Norte do Paraná (Metronor), concebido como resposta ao processo de conurbação e metropolização percebido no Eixo Londrina-Maringá - projeto este que não chegou a ser, de fato, implementado⁹. Com base nas metas e objetivos do Planasa, os documentos apresentaram diagnósticos detalhados da infraestrutura sanitária, que evidenciaram a precariedade e baixa cobertura dos sistemas e propuseram soluções voltadas ao saneamento básico. Essas propostas estavam alinhadas com as políticas urbanas e industriais em curso, apontando para o risco concreto de um colapso ecológico¹⁰.

O Planasa foi implantado no estado do Paraná em 1972, tendo a Sanepar como entidade responsável pela execução das políticas de saneamento em âmbito estadual. Durante o período de vigência do Plano, a companhia estadual expandiu sua atuação na maior parte dos municípios paranaenses, incluindo a região compreendida pelo Eixo Londrina-Maringá. A adesão dos municípios localizados nesse eixo, entretanto, não ocorreu de forma unânime. Alguns deles, nos anos iniciais do programa, cederam prontamente à concessão de seus sistemas à Sanepar. Outros, mesmo enfrentando pressões, resistiram por um período, entregando a concessão posteriormente.

⁶ RÜCKERT, F. Q.; FREITAS, E. P. (Orgs.). Urbanização e abastecimento de água no Mato Grosso do Sul. São Leopoldo: Oikos, 2022.

⁷ COSTA, A. M. Análise histórica do saneamento no Brasil. 1994. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994.

⁸ CARNEIRO, A. F. Reflexo da estatização dos serviços sanitários no Eixo Metrópole Linear Norte do Paraná (METRONOR), durante as décadas de 1970 e 1980. 2025. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2025.

⁹ BELOTO, G. E. Da região à metrópole: o território desenhado pelos modelos conceituais. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

¹⁰ PARANÁ. PDU – Política de desenvolvimento urbano para o Estado do Paraná: sinopse. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, SUDESUL, SERFHAU, UFPR, 1973; UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Planos regionais industriais Leste, Norte e Oeste do Paraná. Curitiba, 1975.



Por fim, houve municípios que optaram por manter sua autonomia sobre seus sistemas de saneamento, recusando-se à transferir a gestão à Sanepar, permanecendo com a gestão municipal dos serviços¹¹.

Entre 1972 e 1985, os municípios de Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana, Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Maringá e Paçandu aderiram à companhia estadual e receberam recursos do Planasa. Contudo, os municípios de Ibiporã, Marialva e Sarandi, não ingressaram no Plano, mantendo a gestão dos serviços de saneamento de forma municipal¹²(Figural 1).

Figura 01 - Mapa cidades vinculadas à Sanepar e as de autarquia municipal (1982).



Fonte: Carneiro, 2025.

Assim, a estatização dos serviços sanitários não ocorreu de forma imediata e uniforme, mesmo diante da crescente fragilidade financeira das administrações municipais. Em âmbito nacional, cerca de um quarto dos municípios, ou seja 25%, conseguiram manter a gestão autônoma de seus sistemas de saneamento, número próximo ao observado no Eixo Londrina-Maringá onde, aproximadamente, 23% das cidades também optaram por não transferir seus serviços à gestão centralizada¹³.

Entre os municípios que não foram contemplados com recursos do Planasa, Ibiporã se sobressaía pela estrutura mais consolidada. Seu sistema de abastecimento era bem estabelecido, contando com um projeto de expansão em andamento para atender ao crescimento da população. Destacava-se também por possuir um sistema funcional de coleta e tratamento de esgoto, condição rara entre os municípios da região. Essa organização pode ter sido fundamental para sustentar a escolha de manter a administração local, mesmo frente às pressões pela adesão à Companhia Estadual de Saneamento. Parte-se da hipótese que havia pouco interesse na concessão em razão da boa estrutura e cobertura dos seus sistemas, comparado a outras cidades do eixo ¹⁴.

¹¹ CARNEIRO, op. cit.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ SUREHMA – SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HÍDRICOS E MEIO AMBIENTE. Paraná. Metronor: plano diretor de abastecimento de água e controle de poluição do eixo Londrina-Maringá. Curitiba: SUREHMA/SEIBHI, 1982. 6 v.



Marialva e Sarandi, enfrentavam sérias carências e deficiências em suas redes de saneamento. Marialva necessitava de uma rede de distribuição, que tivesse um planejamento integrado, mas era limitada em razão dos limites orçamentários e técnicos do município. Já Sarandi, que se emancipou de Marialva em 1981, enfrentava sérias problemas em infraestruturas urbanas, agravadas pelo crescimento acelerado e pela forte dependência funcional em relação à cidade de Maringá. O município não dispunha de rede de abastecimento de água formalizada, o que levava moradores de baixa renda a recorrerem a poços rasos, frequentemente expostos ao risco de contaminação devido à ausência de sistema de esgotamento sanitário¹⁵.

Parte-se do pressuposto que tanto Marialva quanto Sarandi, não eram municípios de interesse da companhia estadual, na gestão de seus sistemas, frente a realidade precária dos serviços, que exigiriam grandes investimentos. Outro ponto, talvez por um planejamento territorial de expansão da empresa, no aglomerado em questão e no contexto de crise da década de 1980, no qual ela assumiu os serviços apenas de Maringá, cidade de maior porte, com serviços à época bem estruturados, possibilitando um retorno financeiro à companhia.

Embora o Planasa previsse que a iniciativa para adesão partisse dos próprios municípios, a partir da década de 1980 o cenário se transformou. A crise econômica nacional, a queda acentuada dos investimentos públicos e o início das dificuldades financeiras enfrentadas pela Sanepar tornaram menos atrativa a incorporação de localidades com graves problemas estruturais e limitada capacidade de arrecadação. Ainda assim, para cidades como Marialva e Sarandi, com baixa disponibilidade de recursos, a integração poderia representar uma alternativa viável. No entanto, não há registros claros que comprovem a existência de tratativas concretas entre esses municípios e a companhia ao longo do processo de estatização¹⁶.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa constatou que embora o Planasa tenha promovido avanços, essa política sanitária centralizadora, imposta pela ditadura civil-militar, limitou e excluiu a liberação de investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário para municípios que não entregassem seus sistemas às Companhias Estaduais de Saneamento, o que dificultou o desenvolvimento dos seus sistemas de saneamento. Além disso, a promessa de tornar as CESBs financeiramente autossuficientes nem sempre se concretizou, especialmente em contextos de crise fiscal e recessão, como nos anos 1980.

A análise do Eixo Londrina-Maringá ilustra bem essas dinâmicas. A região que se destacava no mesmo período pela forte urbanização e processo de industrialização, enfrentava sérias deficiências em saneamento básico, inclusive de riscos ambientais. No entanto, mesmo diante desse quadro, nem todos os municípios da região aderiram à Sanepar. Ibiporã, Marialva e Sarandi,

¹⁵ Ibid.

¹⁶ CARNEIRO, op. cit.



mantiveram-se fora da estrutura da companhia estadual. Cada um seguiu trajetórias distintas. Ibitiporã apresentava um sistema autônomo mais estruturado, com cobertura significativa e presença de coleta e tratamento de esgoto, o que pode ter sustentado sua decisão de não aderir à Sanepar. Marialva, por sua vez, tinha ampla cobertura de abastecimento de água (em torno de 95%), mas enfrentava sérios problemas de qualidade da água e ausência de planejamento técnico da rede. Já Sarandi, que se emancipou de Marialva em 1981, apresentava graves deficiências estruturais, forte dependência de Maringá e utilizava poços rasos como principal fonte de abastecimento, o que indicava um cenário de precariedade.

O estudo mostra que a política nacional de saneamento, ao centralizar a gestão nas companhias estaduais, produziu exclusões e reforçou desigualdades regionais. O caso do Eixo Londrina–Maringá evidencia que a relação entre os municípios e a Sanepar foi marcada por desigualdades e por escolhas políticas que refletiam tanto o contexto nacional quanto as realidades locais.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, E. M. M. Z. **A política urbana no Brasil pós-64**. 1990. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.
- BELOTO, G. E. **Da região à metrópole: o território desenhado pelos modelos conceituais**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- CARNEIRO, A. F. **Reflexo da estatização dos serviços sanitários no Eixo Metrópole Linear Norte do Paraná (METRONOR), durante as décadas de 1970 e 1980**. 2025. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2025.
- COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994.
- LUCHESE, P. T. **Políticas públicas em saúde pública**. São Paulo: Bireme/OPAS/OMS, 2004.
- PARANÁ. **PDU – Política de desenvolvimento urbano para o Estado do Paraná: sinopse**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, SUDESUL, SERFHAU, UFPR, 1973.
- REZENDE, S.; HELLER, L.; LANZA QUEIROZ, A. C. **Água, saneamento e saúde no Brasil: interseções e desacordos**. *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, v. 66, n. 2, p. 57–80, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.3989/aeamer.2009.v66.i2.317>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- RÜCKERT, F. Q.; FREITAS, E. P. (Orgs.). **Urbanização e abastecimento de água no Mato Grosso do Sul**. São Leopoldo: Oikos, 2022.
- SUREHMA – SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HÍDRICOS E MEIO AMBIENTE. **Metronor: Plano diretor de abastecimento de água e controle de poluição do eixo Londrina-Maringá**. Curitiba: SUREHMA/SEIBHI, 1982. 6 v.
- UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Planos regionais industriais Leste, Norte e Oeste do Paraná**. Curitiba, 1975.